

**MODEL PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN/KOTA BIDANG PENDIDIKAN DI JAWA
TENGAH**

**UJIAN TERBUKA
DISERTASI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum**



**Agus Suprijanto
NIM.T.310910001**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2017**

**MODEL PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA BIDANG PENDIDIKAN
DI JAWA TENGAH**

**Agus Suprijanto
NIM.T.310910001**

Surakarta,.....2017

**UJIAN TERBUKA
DISERTASI**

Telah disetujui oleh Tim Promotor

Promotor

Co Promotor

**(Prof. Dr. Jamal Wiwoho, SH.,M.Hum.)
NIP. 196111081987021001**

**(Dr. Djoko Wahyu Winarno,SH.,MS.)
NIP. 195205111980031002**

**Mengetahui
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum**

**Prof.Dr.Hartiwiningsih,SH.,M.Hum
NIP. 195702031985032001**

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Agus Suprijanto

NIM : T.310910001

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa disertasi yang berjudul :

“MODEL PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA BIDANG PENDIDIKAN DI JAWA TENGAH “

Adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam disertasi tersebut diberi tanda *Citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, yang berupa pencabutan disertasi dan gelar yang saya peroleh dari disertasi tersebut. Selanjutnya untuk menunjukkan keaslian disertasi saya, dengan ini saya bersedia disertasi ini di *upload* atau dipublikasikan pada *website* Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Surakarta, Januari 2017

Yang menyatakan,

Agus Suprijanto

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji syukur atas segala limpahan rahmat, taufik, hidayah dan inayah Allah SWT, sehingga penulis diberikan kemampuan dan kesempatan untuk menyelesaikan penulisan disertasi yang berjudul : **Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten /Kota Bidang Pendidikan di Jawa Tengah.**

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan disertasi ini atas Ridho dari Allah SWT, juga kerja keras, bantuan, bimbingan dan koreksi dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada berbagai pihak, terutama kepada :

1. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Ravik Karsidi, M.S., selaku Rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan studi Strata 3 pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret
2. Yang amat terpelajar Prof. Dr. M. Furqon Hidayatullah, M.Pd., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, yang telah memberikan sarana dan prasarana serta bimbingan kepada penulis untuk melanjutkan studi Strata 3 pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Supanto, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, yang telah memberikan pencerahan

kepada penulis untuk dapat menyelesaikan pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

4. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH.,M.Hum.,selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang selalu memberikan motivasi, bimbingan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
5. Yang amat terpelajar Prof. Dr. H. Jamal Wiwoho, SH.,M.Hum, selaku Promotor yang di tengah-tengah kesibukan sebagai pejabat struktural sebagai Inspektur Jenderal Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, dengan penuh kesabaran, kebesaran jiwa dan kedalaman ilmu, telah berkenan memberikan arahan, bimbingan dan motivasi kepada penulis untuk menyusun dan menyelesaikan penulisan disertasi ini.
6. Yang amat terpelajar Dr. Djoko Wahyu Winarno, SH.,MS., selaku Co Promotor, yang dengan penuh kesabaran telah berkenan membimbing dan mengarahkan kepada penulis untuk menyelesaikan disertasi.
7. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H.,M.Hum, selaku penguji Usulan Penelitian Disertasi, Penguji Seminar Hasil Penelitian, Penguji Ujian Kelayakan, yang telah berkenan memberikan masukan, kritik dan saran yang sangat berarti untuk penyelesaian disertasi ini.
8. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku dosen Mata Kuliah Penunjang Disertasi, penguji Usulan Penelitian Disertasi,

Penguji Ujian Kelayakan, yang telah berkenan memberikan masukan, arahan dan dorongan untuk menyelesaikan disertasi .

9. Yang amat terpelajar Prof. Dr. I. Gusti Ayu Ketut Rachmi H, SH.,MM. selaku dosen penguji Usulan Penelitian Disertasi, Seminar Hasil Penelitian dan Ujian Kelayakan, yang telah berkenan memberikan masukan demi sempurnanya penulisan disertasi.
10. Yang amat terpelajar Hasyim Asy'ari, S.H.,M.Si.,Ph.D., selaku dosen penguji Seminar Hasil Penelitian, yang dengan tekun telah memberikan masukan dan pencerahan untuk menyempurnakan penulisan disertasi.
11. Yang amat terpelajar Prof. Dr. DYP. Sugiharto, M.Pd.,selaku Koordinator Kopertis Wilayah VI Jawa Tengah yang telah memberikan izin belajar kepada penulis sebagai dosen PNS untuk menempuh studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
12. Yang amat terpelajar Dr. H. Muhdi, SH.,M.Hum., selaku Rektor Universitas PGRI Semarang yang telah memberikan kesempatan serta dorongan moril maupun materiil kepada penulis untuk menempuh studi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
13. Yang terhormat Dr. Titik Haryati, M.Si. selaku Dekan FPIPSKR Universitas PGRI Semarang, yang telah memberikan semangat terus-menerus kepada penulis agar dapat segera menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu Hukum.
14. Penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada istri tercinta Dra. Hj. Musritantini, yang senantiasa berdo'a untuk kesuksesan penulis dan senantiasa memperhatikan kondisi kesehatan penulis selama menyelesaikan

penulisan disertasi. Untuk selanjutnya penulis mengucapkan terima kasih kepada ketiga anakku tersayang dan anak mantu tersayang yaitu ananda Maryza Lailia Yustina, Fitria Lailiana Kurniadewi, Meyrinda Lailia Mayasari dan Herjuno Hatmanto, yang menjadi sumber inspirasi penulis untuk bekerja keras menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum.

Akhirnya penulis menyadari sepenuhnya, dalam disertasi ini masih banyak kekurangan, dan jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, semua kritik dan saran bagi kesempurnaan disertasi ini sangat diharapkan.

Surakarta,Januari 2017

Penulis,

Agus Suprijanto

ABSTRAK

Agus Suprijanto, 2017, Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Bidang Pendidikan di Jawa Tengah. Promotor : Prof. Dr. Jamal Wiwoho, SH.,M.Hum.; Co-Promotor : Dr. Djoko Wahyu Winarno,SH.,MS. Disertasi. Surakarta : Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda pendidikan Kabupaten/ Kota di Jawa Tengah, mengidentifikasi dan menganalisis problematika partisipasi masyarakat, serta menganalisis dan mendeskripsikan solusi atas problematika tersebut serta mengembangkan model partisipasi yang dapat diterapkan.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian *yuridis sosiologis* atau *socio-legal research*, dengan data penelitian berupa data primer dan data sekunder (bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder). Penelitian dilaksanakan pada delapan wilayah yaitu pada Kabupaten Grobogan, Batang, Pekalongan, Banjarnegara, Kota Semarang, Kota Magelang, Kota Surakarta dan Kabupaten Rembang. Pengambilan data primer dilakukan dengan wawancara, angket dan FGD kepada narasumber penelitian, sementara pengambilan data sekunder dilakukan dengan dokumentasi kearsipan. Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah teknik analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat di wilayah penelitian cukup rendah di seluruh tahapan. Problematika yang timbul terkait dengan partisipasi masyarakat lebih banyak disebabkan oleh terbatasnya akses dan kemampuan dari masyarakat maupun unsur perwakilannya untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam setiap proses-proses tersebut. Peneliti mengemukakan solusi optimalisasi partisipasi masyarakat pada setiap tahapan, dimana masyarakat dilibatkan secara aktif dari sejak awal proses pembentukan sampai dengan penyebarluasan. Solusi oleh peneliti ditekankan dalam bentuk model partisipasi masyarakat yang dibentuk atas generalisasi karakteristik problematika partisipasi masyarakat di wilayah penelitian. Disamping mewajibkan pemrakarsa untuk melibatkan partisipasi aktif masyarakat pada setiap tahapan pembentukan perda, model ini juga menekankan penyusunan naskah akademik yang melibatkan pihak ketiga dengan kompetensi keahlian terkait materi di bidang pendidikan dan hukum. Model ini juga menekankan adanya hak evaluasi dari masyarakat untuk meminta agar proses pembentukan perda dihentikan sementara waktu untuk diperbaiki apabila dinilai tidak partisipatif, dengan harapan agar materi yang sedang dibahas ataupun keikutsertaan partisipasi masyarakat diperbaiki menjadi lebih baik.

Peneliti merekomendasikan agar dilakukannya revisi atas aturan perundangan-undangan untuk dapat mewajibkan pemrakarsa perda bidang pendidikan melakukan pelibatan partisipasi masyarakat secara aktif pada setiap tahapan serta agar pemrakarsa melakukan harmonisasi muatan perda sesuai dengan peraturan perundangan terbaru.

Kata kunci : Partisipasi masyarakat, pembentukan, perda bidang pendidikan

ABSTRACT

Agus Suprijanto, 2017, Public Participatory Model in Local Regulation of Education Formating Process in Central Java. Promotor : Prof. Dr. Jamal Wiwoho, SH.,M.Hum.; Co-Promotor : Dr. Djoko Wahyu Winarno,SH.,MS. Dissertation. Surakarta : Docotoral Program of Law Science, Postgraduate Program of Sebelas Maret University.

This study aims to analyze and describe the implementation of public participation in the formation process of educational legislation of Districts / Cities in Central Java, to identify and analyze the problems of the public participation, and to analyze and describe the solution of the problems and to develop the models of public participation which can be applied.

The study used juridical sociological or socio-legal research, with research data consist of primary and secondary data (primary and secondary legal materials). The research conducted in four research areas, namely Grobogan, Batang, Pekalongan, Banjarnegara, Rembang District, Semarang, Magelang and Surakarta Cities. The primary data done by interview to the stakeholders associated with the process of establishing educational regulations, while secondary data performed by archival documentation. Qualitative analysis used as the analysis technique.

This study showed that the level of public participation in the research area are quite low at every stage. The problems related with the public participation merely caused by the limitation of the access and capability of the public or their representatives to be able to contributed at every stage of the process. Researcher propose the optimalization of the public participation at every stages of the process, from the early stages of discussion of the draft to the evaluation stages.

The solution by the researcher emphasized on the public participation model that formed based on generalization of the public participation problem's characteristics. Besides requiring the proponent to engage the active participation of communities at every stage of the establishment of regulations, this model also emphasizes the formatting process of academic papers involving the third party that expertise educational materials competencies. The model also emphasized the evaluation rights of the community so that the public can provide an assessment and called for the process to be halted temporarily to be repaired, with the hope that the matter being discussed or the participation of community participation improved to be better. Researcher recommending the revision of the regulation that insisted the regional regulations' initiator to involve the public participation at every stages and also insisted the initiator of the regional regulations to harmonized the materials of the regional regulations in accordance with the latest regulations.

keywords : Public participatory, formatting process, regional regulations of education

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	26
C. Tujuan Penelitian	27
D. Manfaat Penelitian	28
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI	
A. Tinjauan Pustaka	29
1. Otonomi Daerah	29
a. Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia	31
b. Faktor yang Mempengaruhi Otonomi Daerah	34
c. Permasalahan Otonomi Daerah	36
d. Otonomi Daerah dan Kewenangan dalam Pembentukan Perda	37
e. Otonomi Daerah Bidang Pendidikan	45
2. Demokrasi dan Good Governance	56
a. Demokrasi dan Negara Hukum	56
b. Good Governance	65

3. Partisipasi Masyarakat	73
a. Pengertian Partisipasi Masyarakat	73
b. Model Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU/ Perda.....	103
c. Sifat-sifat Partisipasi Masyarakat.....	110
d. Pelaku-Pelaku Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda	113
4. Pembentukan Peraturan Daerah Bidang Pendidikan	117
a. Pembentukan Perda.....	118
b. Perda Pendidikan	126
5. Penelitian yang Relevan dan Orisinalitas Penelitian	133
a. Penelitian yang Relevan.....	133
b. Orisinalitas Penelitian.....	145
B. Landasan Teori	148
1. Teori Komunikasi Hukum menurut Jurgen Habermas.....	148
2. Teori Hukum Responsif.....	150
3. Legislative Drafting Menurut Helen Xanthaki	154
4. Teori Pemodelan	157
C. Kerangka Berpikir	159
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	164
B. Bentuk Penelitian	165
C. Sifat Penelitian	166
D. Lokasi Penelitian	167
E. Jenis dan sumber data	169
1. Jenis Data	169
2. Sumber data	171
F. Teknik Pengumpulan data	174
G. Teknik Analisis Data	175
H. Batasan Operasional Penelitian	177

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian	180
1. Gambaran Umum Pendidikan Wilayah Penelitian	180
a. Gambaran Umum Pendidikan di Kabupaten Grobogan .	182
b. Gambaran Umum Pendidikan di Kabupaten Pekalongan	184
c. Gambaran Umum Pendidikan di Kabupaten Banjarnegara	186
d. Gambaran Umum Pendidikan di Kabupaten Batang	188
e. Gambaran Umum Pendidikan di Kota Semarang	190
f. Gambaran Umum Pendidikan di Kota Surakarta	191
g. Gambaran Umum Pendidikan di Kota Magelang	193
h. Gambaran Umum Pendidikan di Kabupaten Rembang .	194
2. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Bidang Pendidikan di Jawa Tengah	196
a. Gambaran Proses Pembentukan Perda Bidang Pendidikan di Lokasi Penelitian	201
b. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Bidang Pendidikan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah berdasarkan Hasil Penelitian	212
3. Problematika dalam Pembentukan Perda Kabupaten/Kota Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Jawa Tengah	276
a. Problematika Pembentukan Perda Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Kabupaten Grobogan	277
b. Problematika Pembentukan Perda Bidang Pendidikan yang partisipatif di Kabupaten Batang	283
c. Problematika Pembentukan Perda Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Kabupaten Pekalongan	288
d. Problematika Pembentukan Perda Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Kabupaten Banjarnegara	293

e. Problematika dalam Pembentukan Perda Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Kota Semarang	298
f. Problematika dalam Pembentukan Perda Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Kota Surakarta	304
g. Problematika dalam Pembentukan Perda Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Kota Magelang	309
h. Problematika dalam Pembentukan Perda Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Kabupaten Rembang	314
i. Gambaran Problematika dalam Pembentukan Perda Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Wilayah Penelitian secara Keseluruhan	317
4. Solusi untuk Mengatasi Problematika yang Dihadapi Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dalam Melahirkan Perda Bidang Pendidikan yang Partisipatif	330
a. Solusi Mengatasi Problematika Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Perda Pendidikan di Jawa Tengah .	330
b. Solusi Mengatasi Problematika Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rancangan Perda Pendidikan di Jawa Tengah	333
c. Solusi Mengatasi Problematika Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Perda Pendidikan di Jawa Tengah ..	337
d. Solusi Mengatasi Problematika Partisipasi Masyarakat dalam Penyebarluasan Perda Pendidikan di Jawa Tengah	339
B. Pembahasan	340
1. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Pendidikan di Jawa Tengah	340
2. Problematikan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Pendidikan yang Partisipatif di Jawa Tengah	347

3. Solusi Untuk Mengatasi Problematika Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Pendidikan yang Partisipatif di Jawa Tengah.....	356
4. Model Partisipasi Masyarakat yang dapat Diaplikasikan dalam Pembentukan Perda Kabupaten/Kota Bidang Pendidikan yang Partisipatif di Jawa Tengah	365
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	348
1. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Kabupaten/Kota bidang Pendidikan di Jawa Tengah	397
2. Problematika Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Kabupaten/Kota bidang Pendidikan di Jawa Tengah	398
3. Solusi dan Model Ideal Partisipasi yang dapat Digunakan untuk Mengatasi Problematika yang Dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dalam Melahirkan Perda Kabupaten Bidang Pendidikan yang Partisipatif	399
B. Implikasi	401
1. Implikasi Teoritis.....	401
2. Implikasi Praktis	404
C. Rekomendasi	407
DAFTAR PUSTAKA	410
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1. Penelitian yang Relevan	144
Tabel 3.1. Narasumber Penelitian	172
Tabel 4.1. Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni Kabupaten Grobogan Tahun 2015	182
Tabel 4.2. Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni Kabupaten Pekalongan Tahun 2015.....	184
Tabel 4.3. Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni Kabupaten Banjarnegara Tahun 2015	186
Tabel 4.4. Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni Kabupaten Batang Tahun 2015	188
Tabel 4.5. Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni Kabupaten Semarang Tahun 2015	190
Tabel 4.6. Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni Kabupaten Surakarta Tahun 2015	191
Tabel 4.7. Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni Kabupaten Magelang Tahun 2015	193
Tabel 4.8. Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni Kabupaten Rembang Tahun 2015	194

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1 Model Pembentukan Perda Bidang Pendidikan di Indonesia...	126
Gambar 2.2 Kerangka Berfikir	163
Gambar 3.1 Teknis Analisis Data	177
Gambar 4.1 Model Konseptual Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Bidang Pendidikan menurut Peraturan Perundang-undangan	394
Gambar 4.2 Model Faktual Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Bidang Pendidikan di Jawa Tengah	395
Gambar 4.3 Model Ideal Partisipasi Masyarakat yang Dapat Diaplikasikan dalam Pembentukan Perda Pendidikan	396